Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 237/2025 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	837/2024
Persona reclamante	XXXXX
Entidad reclamada	Dirección General de Personal del Servicio Andaluz de Salud
Artículos	14.1.e) y 15 LTAIBG
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 2 de septiembre de 2024 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

La persona reclamante presentó el 2 de agosto de 2024, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos, en lo que ahora interesa:

> "*Solicito a la Dirección General de Personal del SAS para que:*
>
> *- Me informe sobre el estado de tramitación del expediente IR nº xxxxx , indicando si se ha procedido a su archivo o a la incoación de expediente disciplinario contra las denunciadas.*
>
> *- En caso de que el expediente de IR haya sido archivado, me entregue copia del expediente administrativo completo de la Información Reservada xxxxxxx, en el que ha de figurar la siguiente documentación:*
>
> *a) Acta/s de la comparecencia/s ante el Instructor de la denunciada, la Sra. [apellidos de tercera persona], así como la de cualquier testigo propuesto por esta, en caso de que así haya sido.*
>
> *b) Cualquier otro escrito/documentación aportada al expediente por la Sra. [apellidos de tercera persona]*
>
> *c) Informe de conclusiones realizado por el Sr. Instructor del Expediente*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

d) Cualquier otro escrito o informe realizado por el Sr. Instructor del Expediente

e) Escrito mediante el que el Sr. Instructor del expediente ha motivado el archivo de la denuncia interpuesta por esta parte en relación a: a) las cuantías económicas abonadas por la Sra. [apellidos de tercera persona] a favor de la Sra. [apellidos de tercera persona] en concepto de cubrir ausencia de personal de ambulancia medicalizada para vacunación concepto correspondientes a los meses de abril a septiembre de 2021; b) las cuantías económicas recibidas por la Sra. [apellidos de tercera persona] por idéntico concepto, correspondientes a los meses de abril a julio y septiembre de 2021.

f) Resolución de la Dirección General de Personal, ordenando el archivo de la IR practicada, en caso de que así se haya resuelto.

g) Cualquier otra medida adoptada en relación a los hechos y personas denunciadas."

Tercero. Sobre la reclamación presentada

En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa:

"*SEGUNDO.- Que en fecha 19 de agosto de 2024 he recibido notificación del Servicio de Régimen Jurídico de Personal del SAS, que se adjunta como DOCUMENTO NÚM. (...), mediante el que simplemente se me comunica "el archivo del expediente de IR xxxxx", pero sin facilitarme la copia del expediente administrativo completo ni de los documentos solicitados en el petitum de mi escrito de fecha 2 de agosto de 2024.*

En su virtud,

SOLICITO al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía que requiera a la Dirección General de Personal del SAS para que me entregue copia del expediente administrativo completo del expediente de Información Reservada IR xxxxx, en la que se han de incluir, como mínimo, los documentos referidos en la solicitud de fecha 02/08/2024".

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 10 de septiembre de 2024 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. Con esa misma fecha se recepcionó por la entidad reclamada la solicitud de copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 9 de septiembre de 2024 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 21 de noviembre de 2024 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

Dicho acuerdo es remitido a la entidad reclamada y a la persona reclamante el 25 de noviembre de 2024.

3. El 12 de diciembre de 2024 la persona reclamante presenta alegaciones ante este Consejo, en las que manifiesta:

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

"Que en fecha 5 de diciembre de 2024 me ha sido notificada Resolución de la Dirección General de Personal del Servicio Andaluz de Salud por la que se me deniega la solicitud de Información Pública Exp.- 2024/[NNNNN]-PID@ en relación a la Información Reservada incoada con el núm. xxxxxx-x

Se acompaña como DOCUMENTO NÚM. (...) la referida resolución, en la que se expone: «(…) la tramitación del expediente de información reservada IR xxxxx, objeto de la solicitud, no solo dio origen a la tramitación de un nuevo procedimiento de información reservada, tramitado bajo el número xxxxxx, sino que, además, ha dado lugar a la apertura de dos expedientes disciplinarios, procedimientos nº xxxx y nº 0xxxx que, (…), están siendo objeto de tramitación en la actualidad, por lo que sería de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno».

De esta forma el SAS pretende justificar la aplicación del límite previsto por el art. 14.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por las siguientes causas:

1. Constata que los contenidos o documentos a los que se quiero acceder inciden realmente en la materia definitoria del límite en cuestión. En definitiva, según el SAS existe una identificación entre los documentos que obran en la información reservada objeto de la solicitud (IR nº xxxxxx-I), los que han generado la incoación de una nueva información reservada (IR núm. xxxxx) y los dos procedimientos disciplinarios (xxxx y nº xxxx) abiertos a raíz de las investigaciones realizadas en este último.

2. Identifica el riesgo de un perjuicio concreto, definido y evaluable en el supuesto de conceder el acceso a la información solicitada por mi parte, así como la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la dicha información.

3. Entiende que los beneficios derivados de la evitación del perjuicio prevalecen sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información.

Por ello, mediante el presente escrito y conforme a lo previsto en el artículo 33.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, formulo RECLAMACIÓN contra la referida Resolución denegatoria en base a los siguientes motivos:

PRIMERO.- En los antecedentes de la Resolución denegatoria impugnada consta la información que esta parte solicitó a la Dirección General de Personal del SAS en fecha 02/08/2024 (la misma se corresponde con el DOCUMENTO NÚM. (...) adjunto), tras la notificación del archivo del expediente de IR 921/01/24-I, sin haber realizado motivación alguna al respecto.

Así, se puede observar en su punto tercero (pág...) como en fecha 02/04/2024 esta parte amplió la denuncia inicialmente interpuesta contra una profesional del Distrito Sanitario Poniente de Almería (DSPA), aportando una serie de pruebas y documentos (que son los que han dado lugar a la apertura de los expedientes disciplinariosxxxx y nº 0xxxx) para que, además de los hechos originariamente denunciados, también se investigasen otros distintos, aparentemente atribuibles a la misma persona, tales como la no realización de una serie de guardias por su parte durante el año 2021 por las que sí fue remunerada económicamente.

SEGUNDO.- Ahora se me deniega la información solicitada en relación al expediente IR nº xxxx en base a que el acceso por mi parte a esos documentos que yo mismo aporté en su tramitación, y que son los han dado lugar a la apertura de los expedientes disciplinarios xxx y nº xxxx, pudiera producir un perjuicio concreto en las actuaciones de instrucción que actualmente

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

se están llevando a cabo en estos últimos procedimientos, pese a haber sido el que suscribe la parte denunciante que originó la apertura del correspondiente proceso de investigación y que terminó con la incoación de sendos expedientes disciplinarios.

TERCERO.- Por tanto, se confunde el SAS en su argumentación, pues esta parte no ha solicitado el acceso a la información contenida en los expedientes disciplinarios xxx y nº xxx, sino el acceso al expediente administrativo del procedimiento originario, es decir el de la Información Reservada IR nºxxx, siendo los únicos documentos en los que existe una identificación entre tales expedientes los que yo mismo aporté en mi comparecencia ante el Instructor de la referida IR en fecha 02/04/2024, por lo que en ningún caso la puesta en mi conocimiento de los mismos puede suponer un posible perjuicio para la tramitación de los nuevos expedientes disciplinarios incoados.

CUARTO.- Es más, pese a haber sido el denunciante de los hechos que han originado la apertura del nuevo expediente de xxx y de los dos procedimientos disciplinarios xxxx y nºxxxx, ni tan siquiera me han sido notificada las respectivas Resoluciones de su inicio, de acuerdo con lo dispuesto en la Instrucción Cuarta.B).1, del Procedimiento de Actuación en materia de régimen disciplinario al personal del SAS y en el artículo 27, párrafo 2º, del RD 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, por lo que es evidente que el único propósito de la argumentación dada por el SAS en la Resolución desestimatoria ahora impugnada es impedir que esta parte pueda ejercer su derecho de acceso a la información solicitada previsto por la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Se acompaña como DOCUMENTO NÚM. (...) la solicitud realizada para que me comuniquen las respectivas Resoluciones de inicio de los expedientes disciplinarios xxx y nº xxxx en mi calidad de "denunciante", lo cual, insisto, tampoco se ha hecho.

En su virtud,

SOLICITO al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía que tenga por presentado en tiempo y forma el presente escrito, lo admita y tenga por interpuesta RECLAMACIÓN contra la Resolución de la Dirección General de Personal del Servicio Andaluz de Salud de 05/12/2024 por la que se me deniega el acceso a la Información correspondiente al Exp. - 2024/[NNNNN]- PID@ en relación a IR nº xxx, de forma que se declare dicha Resolución NULA e INEFICAZ, se deje sin efectos, y se acuerde mi derecho a acceder al expediente completo de la Información Reservada nº xxx

(…)".

Se adjunta a dicho escrito de alegaciones, copia de la Resolución de la Dirección General de Personal del SAS, de 5 de diciembre de 2024, por la que se resuelve la solicitud de información pública formulada el 2 de agosto de 2024, que resuelve denegar el acceso a la información solicitada.

4. Tras la remisión el 13 de diciembre de 2024 a la entidad reclamada de las alegaciones presentadas por la persona reclamante, de acuerdo con lo previsto en los artículos 82 y 118 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), mediante escrito de 21 de diciembre de 2024 la entidad reclamada da respuesta a este Consejo, manifestando, en lo que ahora interesa, que:

"*Primera. Como ya se hizo constar en la propia Resolución de 5 de diciembre de 2024, de esta Dirección General, por la que se resolvió la solicitud de información pública del reclamante,*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

como consecuencia de la tramitación del expediente de información reservada IR nº xxx en el que se ordenó el archivo de la información reservada en relación con determinadas denuncias de acoso laboral, mediante Resolución de la Dirección General de Personal, de 4 de julio de 2024, se acordó el inicio de un nuevo procedimiento de información reservada que se tramitó bajo el número xxxx.

Concluidas las actuaciones de investigación, la persona encargada de su tramitación, propuso, con fecha 6 de septiembre de 2024, la apertura de dos expedientes disciplinarios que fueron incoados, mediante sendos acuerdos de 11 de septiembre de 2024, de esta Dirección General. En concreto, los expedientes disciplinarios nº xxxxx y nº xxxx, encontrándose ambos procedimientos tramitándose en la actualidad.

En ese sentido, la resolución contiene una extensa motivación de la denegación del acceso, basada en lo previsto en el artículo 14 LTAIBG, relativo a los límites al derecho de acceso, que establece que el referido derecho podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.

Segunda. En cuanto a la alegación relativa a la condición de denunciante del reclamante, que esta Dirección General entiende como cuestión ajena al procedimiento de acceso a la información pública, consta comunicación, de 16 de diciembre de 2024, de la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico de Personal (notificada al reclamante mediante servicio oficial de Correos con número de seguimiento (...) en relación con lo previsto en el artículo 174.5 Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía".

5. El 30 de diciembre de 2024 la persona reclamante presentó alegaciones, manifestando en lo que ahora interesa, que:

"*SEGUNDO.- Que mediante el presente escrito se completa la reclamación de fecha 12/12/2024 con registro de entrada [NNNNN], expediente núm. ES_A01002820_2024_EXP_[NNNNN]_2024_PEGVE120244341252, aportando prueba documental de que la denuncia interpuesta en el seno del expediente de información reservada xxxxxx-I a la que hace referencia la resolución denegatoria de la Dirección General de Personal del Servicio Andaluz de Salud de 05/12/2024 fue realizada por esta parte, y que los documentos cuyo acceso podrían suponer un posible perjuicio para la tramitación de los nuevos expediente disciplinarios incoados son los certificados que yo mismo aporté, por lo que la argumentación dada por el SAS para negarme el acceso a la información al expediente solicitado no tiene fundamentación jurídica alguna. Se acompaña como DOCUMENTO NÚM. (...) escrito del Servicio de Régimen Jurídico de Persona de fecha 16/12/2024 en cuyo párrafo segundo se expone que: ¿(¿) por medio de la presente se le informa que como consecuencia de los certificados aportados por usted en el seno de la Información Reservada xxxxxx-1, con fecha 4 de julio de 2024 se acordó iniciar la Información Reservada número xxxxx que dio lugar al inicio por esta Dirección General de Personal de los expedientes disciplinarios xxxxxx y nº x xxxxx xxx aperturados con fecha 11 de septiembre de 2024, y que aún no han concluido*".

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.c) LTPA, al ser la entidad reclamada una agencia de la Administración de la Junta de

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de 20 días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 2 de agosto de 2024, y la reclamación fue presentada el 2 de septiembre de 2024. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. El objeto de la solicitud de información fue el siguiente:

> *"- Me informe sobre el estado de tramitación del expediente IR nº xxxxxx, indicando si se ha procedido a su archivo o a la incoación de expediente disciplinario contra las denunciadas.*
>
> *- En caso de que el expediente de IR haya sido archivado, me entregue copia del expediente administrativo completo de la Información Reservada nºxxxxxxx-IR, en el que ha de figurar la siguiente documentación:*
>
> [la documentación relacionada en el Antecedente de Hecho segundo]"

La entidad en su Resolución de 5 de diciembre de 2024 concedió el acceso a la primera petición, al informar que "*se ordenó el archivo de la información reservada en relación con determinadas denuncias de acoso laboral, mediante Resolución de esta Dirección General, de 4 de julio de 2024*" y desestimó el acceso al resto de la información solicitada por entender que resultaba de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1. e) LTAIBG ("*La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*"). Procede pues analizar, la aplicación de este límite, con el que manifiesta su desacuerdo la persona reclamante.

2. Como venimos indicando en nuestras resoluciones, el artículo 14.2 LTAIBG establece que *"[l]a aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso" (en términos idénticos, el art. 25.2 LTPA).

La lectura conjunta de tales preceptos (art. 14.1 y 2 LTAIBG y art. 25.2 LTPA) conduce a que la aplicación de los límites se articule como un proceso argumentativo que se despliega en tres fases o momentos sucesivos. En efecto, tal y como hemos declarado en anteriores resoluciones:

> *«... la aplicación de los límites previstos en el art. 14.1 LTAIBG ha de efectuarse en el curso de un proceso integrado por los siguientes pasos: en primer término, debe constatarse que los "contenidos o documentos" [art. 2.a) LTPA] a los que se quiere acceder inciden realmente en la materia definitoria del límite en cuestión (...); acto seguido, ha de identificarse el riesgo de un perjuicio "concreto, definido y evaluable" en el supuesto de concederse el acceso, así como argumentarse la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada; y finalmente, una vez superado este test, aún habría de determinarse, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si los beneficios derivados de la evitación del perjuicio han de prevalecer sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información» (así, entre otras, las Resoluciones 81/2016, FJ 6º, 120/2016, FJ 3º y 3/2017, FJ 3º).*

Procede analizar por tanto si el acceso produce un daño concreto, definido y evaluable al bien jurídico a proteger por el citado límite, que no es sino proteger las potestades sancionadoras y disciplinarias de la Administración, en nuestro caso.

3. Se solicita información sobre un expediente de información reservada abierto en aplicación del artículo 28 del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, que resultaba de aplicación al caso. El citado artículo indica que *"El órgano competente para incoar el procedimiento podrá acordar previamente la realización de una información reservada".* Este procedimiento no tiene naturaleza sancionadora, pero en el presente caso, dio origen a la tramitación de un nuevo procedimiento de información reservada, tramitado bajo el número xxxxx y se encuentra vinculado con el futuro de dos procedimientos disciplinarios abiertos.

El límite alegado por la entidad reclamada, que se recoge en el artículo 14.1 e) LTAIBG (la prevención, investigación y sanción de los ilícitos administrativos o disciplinarios), así como en el Convenio del Consejo de Europa de Acceso a los Documentos Públicos, tiene por objeto proteger las funciones públicas de investigación y castigo de eventuales infracciones, especialmente para impedir que la difusión de la información concernida pueda facilitar o permitir que los presuntos infractores eludan su responsabilidad. También tiene la finalidad de evitar que el acceso a la información afectada pueda obstaculizar las investigaciones, destruir pruebas o sustraer a los delincuentes de la acción de la justicia.

Este Consejo ya se ha pronunciado en anteriores resoluciones sobre la aplicación del límite a este tipo de procedimiento. Así, en la Resolución 46/2024 indicábamos (a propósito de una información reservada previa a un procedimiento sancionador):

> *"6. Por todo lo expuesto, la entidad reclamada ha realizado una adecuada aplicación del límite invocado al caso concreto que nos ocupa, ya que al encontrarse aun en curso y no finalizado el procedimiento sancionador, el acceso al expediente informativo previo del que deriva así como a los datos contenidos en el mismo, podría perjudicar las actuaciones en el procedimiento sancionador que se está tramitando, ya que, como bien razona la entidad reclamada, "existe una identificación entre los documentos que han generado la apertura del expediente sancionador y los que determinaron en su momento la información reservada", tratando así de*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

proteger la integridad del procedimiento sancionador en curso y evitando que la revelación de información pudiera afectar a la resolución final."

Y en un sentido similar, en la Resolución 378/2018.

De hecho, la Sentencia 116/2016 del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo n.º 2, de 3 de octubre, resuelve la aplicación del citado límite respecto al acceso a un expediente informativo abierto por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.

En nuestro supuesto, según indica la entidad reclamada en la Resolución de 5 de diciembre de 2024, el procedimiento de información reservada estaba archivado a la fecha de presentación de la solicitud, pero también indica que "*la tramitación del expediente de información reservada IR nº xxxxx, objeto de la solicitud, no solo dio origen a la tramitación de un nuevo procedimiento de información reservada, tramitado bajo el número xxxxx, sino que, además, ha dado lugar a la apertura de dos expedientes disciplinarios, procedimientos nº xxxxxx y nº xxxxx-E que, como se ha indicado en los antecedentes de hecho de esta resolución, están siendo objeto de tramitación en la actualidad*".

La entidad justificó la aplicación de este limite respecto a la petición sobre "*la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada*". Y lo cierto es que el acceso a estas actuaciones podría afectar la tramitación del nuevo procedimiento de información reservada, tramitado bajo el número xxxxxx y a los procedimientos disciplinarios nº xxxxxE y nº xxxxx-E, incoados el 11 de septiembre de 2024, por lo que respecto a esta información hemos de estimar la aplicación del límite indicado.

4. Sin embargo, a los efectos de centrar el objeto de la reclamación que nos ocupa no podemos soslayar nuestra consolidada línea doctrinal, según la cual la entidad reclamada *"sólo queda vinculado a los términos del petitum tal y como quedan fijados en el escrito de solicitud de la información sin que pueda admitirse un cambio en dicho petitum a lo largo del procedimiento (…)"* (así, por ejemplo, Resoluciones 138/2018, de 24 de abril, FJ 4º y 110/2016, de 30 de noviembre, FJ 2º). Y lo cierto es que la persona reclamante en la solicitud presentada no pide más acceso que a la copia del expediente administrativo completo de la Información Reservada n.º xxxxxx, caso de que hubiera sido archivado. No ha solicitado acceder al resto de expedientes aludidos por la entidad reclamada.

Centrada en tales términos la petición de información, debemos cuestionarnos si, real y no supuestamente, el acceso a la totalidad del expediente n.º xxxxx podría afectar a las funciones públicas de investigación y sanción de los presuntos ilícitos disciplinarios, ya que para aplicar cualquier límite no basta con invocarlo sino que hace falta demostrar o razonar que el acceso puede perjudicar los fines que se acaban de citar.

Y en este caso la entidad reclamada ha informado en su escrito de alegaciones que en el expediente IR nº xxxxxx *"...se ordenó el archivo de la información reservada en relación con determinadas denuncias de acoso laboral",* por lo que no parece presumible que el acceso a toda la documentación contenida en el expediente IR nº xxxxxx puede provocar un riesgo en el bien jurídico a proteger por el límite invocado.

A la vista de esta circunstancia, considera este Consejo que no ha quedado acreditada la necesidad de aplicar el límite invocado a todo el expediente de información reservada solicitado ya que si una parte del mismo se archivó fue porque, presumimos, no se apreciaron indicios de conducta infractora y, por tanto, no parece que pueda tener ninguna incidencia en la investigación o sanción de las denuncias archivadas.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

La aplicación de los límites debe ser justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso (artículo 14.2 de la LTAIBG). A la vista de estas consideraciones, este Consejo entiende que ha de descartarse la aplicación del límite invocado a la totalidad del expediente de información reservada n.º xxxxxxx pues no se ha acreditado que el acceso a aquella parte del expediente relativa a las denuncias de acoso laboral archivadas pueda tener alguna incidencia en la eficacia del expediente finalizado por archivo o en los otros expedientes relacionados.

Procedería pues el acceso a la siguiente información que estuviera contenida en el expediente IR nº xxxxx:

a) Aquella documentación presentada por la persona reclamante.

b) El resto de documentación que no esté incluida en el expediente de información reservada número xxxxxx, ni en los de los procedimientos disciplinarios nº xxxxxx y nº xxxxx-E que continúan tramitándose, siempre que no contenga datos personales de terceras personas.

Y en el caso de que no exista esta información, deberá informar expresamente de esta circunstancia.

Esta decisión no obsta para que la persona reclamante pueda solicitar información acerca de los mismos y del expediente informativo del que derivan en el momento en que el expediente informativo número xxxxxx finalice sin acordarse la apertura de un procedimiento disciplinario, o cuando los expedientes disciplinarios incoados finalicen.

5. Debemos hacer una aclaración. Y es que la entidad ha informado de que concedió a una tercera persona (presumiblemente la persona denunciada) el trámite de alegaciones previsto en el artículo 19.3 LTAIBG. Suponemos pues que en el expediente IR nº xxxxxx existe documentación que no ha sido aportada por la persona reclamante y que contiene datos personales de esta tercera persona.

Si esta información no estuviera contenida en el otro expediente informativo o bien en los de los dos procedimientos sancionadores, el acceso a estos documentos supondría un tratamiento de datos personales.

Como es sabido, las relaciones entre el derecho de acceso a la información y el derecho fundamental a la protección de datos se regulan en el artículo 15 LTAIBG.

El referido artículo configura un régimen más o menos estricto de acceso a la información en función del mayor o menor nivel de protección del que disfruta el específico dato cuya divulgación se pretende. El máximo nivel de tutela se proporciona a las categorías especiales de datos mencionadas en el primer párrafo del artículo 15.1 LTAIBG -ideología, afiliación sindical, religión y creencias-, toda vez que *“el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso”. Inmediatamente después en lo relativo a la intensidad de la garantía se encuentran los datos especialmente protegidos a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 15.1 LTAIBG (origen racial, salud, vida sexual, datos genéticos o biométricos, o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor), ya que “el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley*”.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

En un segundo nivel de protección, el artículo 15.2 LTAIBG incluye los datos personales meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano interpelado, para lo que establece una regla general de accesibilidad, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.

Para el resto de datos personales (artículo 15.3 LTAIBG), la Ley establece una regla general de ponderación de los intereses en juego, a la que añade cuatro criterios de interpretación para aplicar a esa ponderación.

En nuestro supuesto, la información se incluiría, presumiblemente, en el tercer apartado, por lo que resultaría necesaria una ponderación de los derechos en juego. Y en este caso, este Consejo considera que debe primar el derecho a la protección de datos de la tercera persona, por los motivos que se indican a continuación.

En primer lugar, porque aunque los datos personales no serían sobre la comisión de una infracción (ya que no consta que se le haya sancionado) lo cierto es que sí están relacionados con la investigación de una presunta infracción. Y esta información estaría relacionada con su intimidad. El artículo 15.3 LTAIBG establece como criterio para realizar la ponderación exigida "*La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad*". Así lo indicábamos en la Resolución 813/2023, en un supuesto similar:

> *"Pues bien, debemos tener en cuenta en la realización de dicha ponderación, por un lado, que el interés público en el acceso a la información viene marcado en este caso por su utilidad para conocer cómo se toman por los órganos administrativos las decisiones relativas al ejercicio de una potestad reglada como es la disciplinaria, y, más en concreto, cómo se adopta la decisión de archivar una denuncia, controlando que tales decisiones no han sido adoptadas con carácter discrecional. Por otro lado, la divulgación de determinadas informaciones generadas en el marco de las actuaciones previas (habida cuenta del contenido que les es propio) comporta generalmente una afectación a los derechos de las personas concernidas, no solo de su derecho fundamental a la protección de datos personales sino también de otros derechos de la esfera personal (así como, eventualmente, de determinados intereses particulares). El hecho de facilitar información de una persona que ha sido investigada por unos hechos que podrían ser constitutivos de una falta disciplinaria, con independencia de que la denuncia haya sido archivada, podría ocasionar un perjuicio en la privacidad de los afectados dependiendo de la naturaleza y gravedad de los hechos que le hayan sido imputados. "*

En segundo lugar, porque la denuncia versaba sobre un presunto acoso laboral. Si bien no se ha indicado expresamente, podría haber resultado de aplicación el Protocolo de prevención y actuación en los casos de acoso laboral, sexual y por razón de sexo u otra discriminación de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobado por Resolución de 3 de marzo de 2020. Si bien no consta su aplicación, lo cierto es que el Protocolo establece la confidencialidad -para todas las partes- como uno de sus principios inspiradores. Sería incoherente no extender esta confidencialidad a un procedimiento de información reservada sobre una cuestión similar.

Y en tercer lugar porque, pese a lo indicado por la persona reclamante, el hecho de haber presentado la denuncia no le confiere *per se* la condición de interesado en los procedimientos que pudieran haberse instruido como consecuencia de la denuncia. La normativa de procedimiento administrativo y de régimen disciplinario establecen los canales de información a la persona denunciante, cuyo cumplimiento no compete en todo caso a este Consejo.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Entendemos por tanto que debe primar el derecho a la protección de datos de la persona o personas afectadas.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono...), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> "*toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

> *"En caso de que el expediente de IR haya sido archivado, me entregue copia del expediente administrativo completo de la Información Reservada nºxxxxxx,(...)"*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

La entidad facilitará:

a) Aquella documentación presentada por la persona reclamante.

b) El resto de documentación que no esté incluida en el expediente de información reservada número xxxxx, ni en los de los procedimientos disciplinarios nº xxxxx y n.º xxxx que continúan tramitándose, siempre que no contenga datos personales de terceras personas.

La entidad reclamada deberá facilitar la información en los términos indicados en los Fundamentos Jurídicos Cuarto y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución.

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

La resolución original consta firmada electrónicamente

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo